

Derecho al medio ambiente sano. Derecho a la salud. Acceso a la información

Corte IDH. *Caso Habitantes de La Oroya Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 511

*Por Gabriel Fernando Bicinskas,¹ Marcos Ezequiel Filardi²
y Juan Pablo Vismara³*

.....

1. Introducción

En el fallo que aquí se comenta, la Corte IDH, siempre interpretando la CADH como un instrumento vivo que debe adecuarse a las exigencias de los tiempos actuales, abrió una vez más la puerta de su artículo 26. En esta ocasión, lo hizo para darle mayor protección al derecho humano al ambiente sano,

- 1 Abogado (UBA). Profesor de Derechos Humanos y Garantías (UNPAZ) y de Derechos Humanos y Garantías, Terrorismo de Estado y Delitos de Lesa Humanidad y Función Social de la Administración de Justicia (UNDAV). Profesor de posgrado (UNPAZ). En la actualidad integra el Colectivo de Derechos Humanos Yopoi. Con anterioridad, fue director general del Observatorio de Derechos Humanos (Municipalidad de Quilmes) e integró el Departamento de Justicia y Paz del Obispado de Quilmes.
- 2 Abogado (UBA). Doctorando en Derechos Humanos (UNLa). Profesor de Derechos Humanos y Garantías (UNDAV). Profesor de posgrado (UNPAZ). Integrante de la Catedra Libre de Soberanía Alimentaria (Escuela de Nutrición, UBA), de la Red de Abogadas y Abogados por la Soberanía Alimentaria (REDASA), del Colectivo de Derechos Humanos Yopoi, del Movimiento por la Salud de los Pueblos (MSP) y del Museo del Hambre. Con anterioridad, se desempeñó como asesor en la Dirección Nacional de Agroecología (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación).
- 3 Abogado (UBA). Diplomado en Gestión Ambiental y en Industria del Gas y del Petróleo (Universidad Austral). Docente de Derechos Humanos y Garantías (UNPAZ) y de Derecho del Ambiente y los Recursos Naturales (UNDAV). Profesor de posgrado (UNPAZ). En la actualidad integra el Colectivo de Derechos Humanos Yopoi. Con anterioridad, se desempeñó como director nacional de Control Ambiental y subsecretario de Desarrollo Sustentable (Secretaría de Ambiente de la Nación).

continuando lo que ya había hecho en la Opinión Consultiva OC-23/17 (Corte IDH, 2017) y en “Comunidades Indígenas de la Asociación Lhaka Honhat” (Corte IDH, 2020).

Los tres pronunciamientos representan un valioso intento de avanzar en la búsqueda de soluciones para los problemas socioambientales, pues muestran que los instrumentos de derechos humanos y sus mecanismos son herramientas adecuadas e idóneas para ello.

Eso resulta especialmente importante al observar que el derecho ambiental internacional, si bien ha mostrado importantes esfuerzos desde la Conferencia de Estocolmo en 1972, ha demostrado también gran ineficacia para afrontar y revertir la mayoría de los problemas socioambientales, en especial, los de escala global.

En el “Caso Habitantes de La Oroya”, la Corte IDH aprovechó un icónico caso de contaminación ambiental relacionado con la actividad minera en Perú, no solo para aplicar los estándares desarrollados en los pronunciamientos anteriores, sino también para ampliarlos.

Esos estándares deberán ser aplicados por los tribunales nacionales de los Estados parte de la CADH, por lo que el propósito de este trabajo es identificarlos y resaltarlos.

2. Los hechos del caso

Los acontecimientos ocurrieron, y ocurren aún hoy, en la localidad de La Oroya, ubicada en la Sierra Central del Perú, y tienen relación con las actividades del denominado Complejo Metalúrgico de La Oroya (en adelante, “el CMLO”).

El CMLO comenzó sus actividades en el año 1922. Desde sus inicios se dedicó a la fundición y refinamiento de concentrados polimetálicos con altos contenidos de plomo, cobre, zinc, con contenidos de metales como plata, oro, bismuto, selenio, telurio, cadmio, antimonio, indio y arsénico.

En un primer momento fue operado por la compañía estadounidense Cerro de Pasco Copper Corporation. En 1974 el complejo metalúrgico fue nacionalizado y pasó a ser propiedad de la empresa estatal Empresa Minera del Centro del Perú S.A. En 1997 fue adquirido por la empresa privada Doe Run Perú S.R.L., filial de la empresa estadounidense The Renco Group, Inc.

Los impactos en el medio ambiente de La Oroya por la actividad minero-metalúrgica del CMLO fueron demostrados por numerosos estudios, que establecieron que las concentraciones contaminantes en el aire, el agua y el suelo superaban los lineamientos establecidos por la legislación nacional y por los estándares internacionales y que eran consecuencia de la operación del CMLO.

Además, la contaminación ambiental produjo la presencia de plomo en la sangre de la población, la cual superaba tres veces el límite establecido por la Organización Mundial de la Salud. Un estudio comprobó también la afectación del suelo, el agua y la vegetación en un área estimada de 30.200 hectáreas. Esa

compleja contaminación le valió a La Oroya ser catalogada como una de las 10 ciudades más contaminadas del mundo en el año 2006.

Numerosos habitantes de La Oroya fueron afectados en su salud como consecuencia de la contaminación ambiental, inclusive muchos de ellos han fallecido. Sin embargo, en el caso que llegó ante la Corte IDH específicamente fueron identificadas 80 personas, de las cuales dos fallecieron.

Algunas de las víctimas presentaron una acción judicial en el año 2002 contra el Ministerio de la Salud y la Dirección General de Salud Ambiental ante el Vigésimo Segundo Juzgado Civil de Lima, solicitando la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente saludable. En 2006 el Tribunal Constitucional ordenó la adopción de medidas de emergencia para atender la salud de las personas afectadas por plomo, la realización de un diagnóstico de línea base y la realización de programas de vigilancia epidemiológica y ambiental, todo ello en la zona de La Oroya. Esas medidas no fueron cumplidas por los órganos estatales correspondientes.

Por otro lado, algunas de estas víctimas se organizaron para defender sus derechos, creando entre otras organizaciones el Movimiento por la Salud en La Oroya. Como consecuencia de esas actividades sufrieron hostigamientos y amenazas, las cuales, a pesar de haber sido denunciadas, no recibieron respuesta por parte de las autoridades.

3. Las víctimas del caso y los impactos colectivos

Las víctimas del presente caso fueron las 80 personas identificadas individualmente en el Informe de Fondo de la CIDH. No hay lugar a dudas de que en este caso las víctimas no fueron identificadas en su totalidad, pues los impactos de más de 100 años de contaminación ambiental necesariamente tienen que haber afectado a más personas. Inclusive, en el informe de la CIDH tampoco fueron incluidos los habitantes de La Oroya como sujeto colectivo.

Al respecto, la Corte IDH afirmó que no se apartaría de su jurisprudencia constante y no ampliaría el número de víctimas. Sin embargo, entendió que la limitación impuesta por el Informe de Fondo no le impedía tener en cuenta los impactos colectivos de las violaciones al derecho al medio ambiente sano, pues los impactos sobre la comunidad tienen, de acuerdo con el Tribunal, consecuencias jurídicas.

En ese sentido, el Tribunal sostuvo que

los altos niveles de contaminación afectaron el ambiente de La Oroya de tal forma que generaron un riesgo sistémico a la salud, vida e integridad personal, no solo de las víctimas del caso presentado ante el Tribunal, sino de todos los habitantes (Corte IDH, 2023, párr. 179).

Siendo ello así, consideró que “las acciones y omisiones del Estado configuraron violaciones también a la dimensión colectiva del derecho humano al ambiente sano” (Corte IDH, 2023, párr. 179).

Si bien la Corte IDH no se apartó de su jurisprudencia sobre la determinación de las víctimas, no encontró obstáculo para considerar que el derecho al ambiente sano se había afectado también en su dimensión colectiva o social. Además, al momento de determinar las reparaciones indicó algunas de impacto colectivo, como se verá con detalle más abajo. Esto parece abrir el camino para, en un futuro próximo, considerar a los sujetos colectivos como víctimas de la violación al derecho humano al ambiente sano.

4. Las obligaciones del Estado con relación a las actividades de las empresas estatales y privadas

En atención a que el caso versa sobre violaciones a derechos humanos provocadas por las actividades de una explotación minera que estuvo en algunos períodos bajo la responsabilidad de empresas privadas y, en otros, bajo una empresa estatal, es importante observar algunas cuestiones sobre las obligaciones que tienen los Estados en esos casos en virtud de la CADH.

En los casos en los que las violaciones derivan de actividades de empresas estatales el Estado es responsable por incumplir sus obligaciones de respeto consagradas en el artículo 1.1 de la CADH pues, en ellos, para la Corte IDH el ilícito internacional es directamente atribuible a un agente estatal (Corte IDH, 2023, párr. 155).

Ahora bien, respecto de los casos en que las violaciones provienen de las actividades de empresas privadas es importante recordar algunas cuestiones sobre la obligación estatal de prevención, que se desprende de la obligación general de garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos.

Esa obligación, que está receptada en el artículo 1.1 de la CADH, se relaciona estrechamente con el principio de prevención receptado en la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 y en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Corte IDH, 2017, párr. 133). Este principio de prevención, a su vez, forma parte del derecho internacional consuetudinario (CIJ, 2010, párr. 101).

La importancia fundamental de la prevención en el derecho ambiental radica en que, frecuentemente, no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental. En ese sentido, la CIJ ha afirmado que “la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente” (CIJ, 1997, párr. 140).

Respecto del alcance de la obligación de prevención, la Corte IDH tiene dicho que cuando el Estado conoce (o debe conocer) una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado, está obligado a adoptar las medidas necesarias que, dentro del ámbito de sus

atribuciones, razonablemente pueden esperarse sirvan para prevenir o evitar ese riesgo (Corte IDH, 2008, párr. 78).

Con relación al derecho al ambiente sano, la Corte IDH afirmó que, en virtud del deber de prevención, los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente. Esta obligación es una obligación de medio o comportamiento, no de resultado (Corte IDH, 2017, párr. 143).

A partir de allí es posible determinar algunas obligaciones específicas de prevención que los Estados tienen que cumplir para prevenir violaciones al derecho al ambiente sano y a cualquier otro derecho que pueda ser afectado como consecuencia de daños ambientales. Dentro de esas obligaciones pueden mencionarse las obligaciones de regular las actividades que puedan causar un daño significativo al ambiente; de supervisar y fiscalizar esas actividades; de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; de establecer planes de contingencia, y de mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental (Corte IDH, 2023, párr. 126; 2020, párr. 208; y 2017, párrs. 144 y 149).

A ello, en el caso que aquí se comenta agregó que los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para ‘proteger, respetar y remediar’” son fundamentales en la determinación del alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados y las empresas (Corte IDH, 2023, párr. 110).⁴

En ese sentido, consideró que los Estados están obligados a adoptar medidas destinadas a que las empresas cuenten con:

a) políticas apropiadas para la protección de los derechos humanos; b) procesos de diligencia debida para la identificación, prevención y corrección de violaciones a los derechos humanos, así como para garantizar el trabajo digno y decente; y c) procesos que permitan a la empresa reparar las violaciones que ocurran con motivo de las actividades que realicen, especialmente cuando éstas afectan a personas que viven en situación de pobreza o pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad (Corte IDH, 2023, párr. 112).

En complemento a lo anterior, señaló que

son las empresas las primeras encargadas de tener un comportamiento responsable en las actividades que realicen, pues su participación activa resulta fundamental para el respeto y la vigencia de los derechos hu-

4 Los “Principios Rectores” fueron elaborados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Fueron adjuntados al informe final presentado al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31), que también incluye una introducción a dichos Principios y un resumen del proceso que llevó a su elaboración. El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores. Conf. Consejo de Derechos Humanos. Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. A/HRC/RES/17/4, 6 de julio de 2011, resolutivo 1.

manos. Las empresas deben adoptar, por su cuenta, medidas preventivas para la protección de los derechos humanos de sus trabajadoras y trabajadores, así como aquellas dirigidas a evitar que sus actividades tengan impactos negativos en las comunidades en que se desarrollen o en el medio ambiente [...] La regulación de la actividad empresarial [...] debe dirigirse a que éstas realicen evaluaciones continuas respecto a los riesgos a los derechos humanos, y respondan mediante medidas eficaces y proporcionales de mitigación de los riesgos causados por sus actividades, en consideración a sus recursos y posibilidades, así como con mecanismos de rendición de cuentas respecto de aquellos daños que hayan sido producidos (Corte IDH, 2023, párr. 114).

Se trata de una obligación que debe ser adoptada por las empresas y regulada por el Estado.

5. El derecho humano al ambiente sano en relación con el derecho a la salud, a la integridad personal y a la vida

En una clara demostración de la interrelación de todos los derechos humanos, la Corte IDH analizó conjuntamente las violaciones a los derechos al medio ambiente sano, a la salud, a la integridad personal, a la vida, al acceso a la información y la participación política en perjuicio de las 80 personas identificadas en el caso.

Reiteró los estándares relativos al reconocimiento del derecho al ambiente sano como derecho autónomo en el marco del artículo 26 de la CADH. También recordó que ese derecho está comprendido por un conjunto de elementos sustantivos y procedimentales, dentro de estos últimos mencionó el acceso a la información, la participación política y el acceso a la justicia (Corte IDH, 2023, párr. 118).

Asimismo, afirmó una vez más que

el derecho al medio ambiente sano protege los componentes del ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. De esta forma, los Estados están obligados a proteger la naturaleza no solo por su utilidad o efectos respecto de los seres humanos, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta (Corte IDH, 2020, párr. 203; y 2017, párrs. 59, 62 y 64).

Los hechos del presente caso le permitieron también esbozar algunos estándares específicos con relación a la contaminación del aire y del agua. Así, sostuvo que el derecho al medio ambiente sano incluye como componentes sustantivos los derechos al aire limpio y al agua (Corte IDH, 2023, párrs. 119 y 125).

Respecto del derecho al aire limpio dijo que las personas gozan del “derecho a respirar un aire cuyos niveles de contaminación no constituyan un riesgo significativo al goce de los derechos humanos”. Como correlato de ese derecho, los Estados están obligados a:

a) establecer leyes, reglamentos y políticas que regulen estándares de calidad del aire que no constituyan riesgos a la salud; b) monitorear la calidad del aire e informar a la población de posibles riesgos a la salud; c) realizar planes de acción para controlar la calidad del aire que incluyan la identificación de las principales fuentes de contaminación del aire, e implementar medidas para hacer cumplir los estándares de calidad del aire. En ese sentido, los Estados deben diseñar sus normas, planes y medidas de control de la calidad del aire de conformidad con la mejor ciencia disponible y de conformidad con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, calidad y adaptabilidad e, inclusive, a partir de la cooperación internacional (Corte IDH, 2023, párr. 120).

Con relación al derecho al agua, en “Comunidades Indígenas de las Asociación Lhaka Honhat” ya había sostenido que está protegido por el artículo 26 de la CADH. Siguiendo con esa jurisprudencia, en el caso de La Oroya consideró importante aclarar que el derecho al agua tiene dos facetas, una como componente sustantivo del derecho al medio ambiente sano y otra como derecho autónomo. La primera faceta se fundamenta en una visión ecocéntrica y “protege los cuerpos de agua como elementos del medio ambiente que tienen un valor en sí mismo, en tanto interés universal, y por su importancia para los demás organismos vivos incluidos los seres humanos”. La segunda faceta parte de una premisa antropocéntrica y “reconoce el rol determinante que el agua tiene en los seres humanos y su sobrevivencia, y, por lo tanto, protege su acceso, uso y aprovechamiento por los seres humanos” (Corte IDH, 2023, párr. 124).

En cuanto al componente sustantivo del derecho al ambiente sano, el derecho al agua impone a los Estados las obligaciones de:

a) diseñar normas y políticas que definan los estándares de la calidad del agua y, reforzadamente, en aguas tratadas y residuales que sean compatibles con la salud humana y de los ecosistemas; b) monitorear los niveles de contaminación de las masas de agua y, de ser el caso, informar los posibles riesgos a la salud humana y a la salud de los ecosistemas; c) realizar planes y, en general, emprender toda práctica con la finalidad de controlar la calidad del agua que incluyan la identificación de sus principales causas de contaminación; d) implementar medidas para hacer cumplir los estándares de calidad del agua, y e) adoptar acciones que aseguren la gestión de los recursos hídricos de forma sostenible” (Corte IDH, 2023, párr. 121).

En cuanto al derecho al agua como derecho autónomo, la Corte IDH expresó que el acceso al agua comprende el consumo, el saneamiento, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica, así como para algunos individuos también recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo. Asimismo, que el acceso al agua implica “obligaciones de realización progresiva”, sin perjuicio de las obligaciones inmediatas que tienen los Estados, como garantizar dicho acceso sin discriminación y adoptar medidas para lograr su plena realización. Además, aseguró, los Estados deben “garantizar un mínimo esencial de agua”, en aquellos casos particulares de personas

o grupos de personas que no están en condiciones de acceder por sí mismos al agua, por razones ajenas a su voluntad (Corte IDH, 2023, párr. 123).

Con respecto al derecho a la salud, la Corte IDH reiteró que es un derecho protegido por el artículo 26 de la CADH, a lo cual agregó que la garantía de ese derecho incluye la protección contra daños graves al medio ambiente. Ello es así porque “la contaminación ambiental, en tanto puede afectar el suelo, agua y aire, lo que a su vez puede alterar gravemente las precondiciones de la salud humana, puede ser la causa de afectaciones al derecho a la salud” (Corte IDH, 2023, párrs. 130 y 133).

Además, sostuvo que, en ocasiones, los casos de afectación al derecho a la salud también muestran una falta de acceso a las condiciones que garantizan una vida digna y, al mismo tiempo, se configuran como una violación al derecho a la integridad personal. Específicamente, afirmó que el acceso al agua limpia, a la alimentación y a la salud, son condiciones que impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos. En ese sentido, incluyó como una condición para la vida digna la protección del medio ambiente (Corte IDH, 2023, párrs. 136 y 138).

Con relación a los derechos de la niñez y la contaminación ambiental, la Corte IDH reiteró que los niños y las niñas constituyen un grupo especialmente vulnerable a los efectos de la contaminación y, siendo ello así, su protección requiere de medidas especiales frente a los impactos diferenciados que dicha contaminación puede tener en su salud y vida (Corte IDH, 2023, párr. 141).

Ello, a su vez, cobra especial relevancia si se considera el principio de equidad intergeneracional en virtud del cual el derecho a un medio ambiente sano se constituye como un interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes como a las futuras. Los derechos de las generaciones futuras, imponen la obligación a los Estados de respetar y garantizar el disfrute de los derechos humanos de niñas y niños, y abstenerse de toda conducta que ponga en peligro sus derechos en el futuro. Siendo ello así cuando el tipo de contaminación producida por las operaciones de las empresas constituyan un riesgo elevado para los derechos de la niñez, los Estados deben exigir un proceso más estricto de diligencia debida y un sistema eficaz de vigilancia (Corte IDH, 2023, párrs. 141 y 142).

Finalmente, la Corte IDH observó que las afectaciones derivadas de la contaminación ambiental recaen de forma desproporcionada sobre las personas, los grupos y las comunidades que ya soportan el peso de la pobreza, la discriminación y la marginación sistémica. Así, el riesgo de daño es particularmente alto para aquellos segmentos de la población que se encuentran actualmente en una situación de marginación o vulnerabilidad, incluyendo a las mujeres embarazadas, niños, niñas, adolescentes, y personas mayores (Corte IDH, 2023, párr. 231).

Sentados esos estándares generales, corresponde ahora analizar algunos aspectos específicos de su aplicación en el caso de los habitantes de La Oroya, lo cual ayudará a entender mejor su alcance.

En primer lugar, es importante señalar que la Corte IDH consideró probado que la contaminación en el aire, el agua y el suelo de La Oroya estaba por encima de los estándares de calidad ambiental permitidos

por la legislación peruana y las recomendaciones internacionales, que esa contaminación era atribuible a las actividades del CMLO, y que el Estado conocía el riesgo significativo que eso constituía para el medio ambiente y para la salud y la vida de las personas. Asimismo, concluyó que esa contaminación era atribuible al Estado peruano por sus acciones durante la etapa en que la empresa fue estatal y por sus omisiones en regular y fiscalizar durante la etapa en que la empresa fue privada (Corte IDH, 2023, párrs. 159 y 176).

Respecto de la obligación de regulación de la actividad minero-metalúrgica, entendió que hasta el año 1993 no había existido una legislación reglamentaria específica en materia de protección del medio ambiente vinculada a ese tipo de actividades. Ello, a pesar de que se habían aprobado normas en materia ambiental y se habían incorporado obligaciones ambientales generales en otros instrumentos legales aplicables al sector minero. Esa omisión, para el Tribunal, constituyó una violación al deber de regulación (Corte IDH, 2023, párr. 162).

Con relación a la obligación de controlar y fiscalizar, consideró que, si bien la adecuación ambiental del CMLO tenía una alta complejidad que requería de una implementación progresiva, la mayor parte de las medidas adoptadas por el Estado fueron realizadas con posterioridad al año 2010, esto es, décadas después de que el Estado tuviera conocimiento de los altos niveles de contaminación. Antes de eso, a pesar de haber sido desarrollado un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental para el CMLO en el año 1996, la ejecución completa de dicho programa fue pospuesta numerosas veces por el Estado, aun teniendo conocimiento del alto riesgo que la contaminación continuaba generando para el ejercicio de los derechos humanos (Corte IDH, 2023, párrs. 63, 68 y 163).

Esas omisiones en regular y fiscalizar se hacen más evidentes si se tiene en cuenta que el nivel de intensidad necesario en la supervisión y fiscalización de las actividades que generan un riesgo significativo para el ambiente debe ser proporcional al nivel de riesgo que entraña la actividad.

El Tribunal consideró probado también que la exposición a la contaminación ambiental de las víctimas tuvo como consecuencia que estuvieran en una situación de riesgo significativo para contraer enfermedades y que de hecho desarrollaron algunas de estas enfermedades (Corte IDH, 2023, párr. 214).

Aquí, hizo una importante aclaración respecto de la atribución de responsabilidad del Estado por afectaciones a la salud por contaminación ambiental. En estos casos, para establecer la responsabilidad estatal por afectaciones al derecho a la salud, resulta suficiente establecer que el Estado permitió la existencia de niveles de contaminación que pusieran en riesgo significativo la salud de las personas y que efectivamente las personas estuvieron expuestas a la contaminación ambiental, de forma tal que su salud estuvo en riesgo. En todo caso, en estos supuestos le correspondería al Estado demostrar que no fue responsable por la existencia de altos niveles de contaminación y que esta no constituía un riesgo significativo para las personas (Corte IDH, 2023, párr. 204).

A ello debe sumarse que, de acuerdo con el principio de precaución, la ausencia de certeza científica sobre los efectos particulares que la contaminación ambiental puede tener en la salud de las personas no puede ser motivo para que los Estados pospongan o eviten la adopción de medidas preventivas, y

tampoco puede ser invocada como justificación para la ausencia de adopción de medidas de protección general de la población (Corte IDH, 2023, párr. 207).

Por otro lado, entendió que las víctimas identificadas en el caso se vieron afectadas porque la atención a la salud por parte del Estado no contó con establecimientos adecuados para el tratamiento de las enfermedades que las víctimas contrajeron por su exposición a la contaminación ambiental, puesto que el centro de salud ubicado en La Oroya no contaba con las condiciones para identificar y tratar esas enfermedades y los centros médicos que sí contaban con esas condiciones no estuvieron al alcance real de ellas. Asimismo, el tipo de tratamiento médico que recibieron no fue adecuado para contrarrestar los efectos de la exposición a la contaminación. Ello, para el Tribunal, representa un incumplimiento del deber del Estado de atención a la salud de conformidad con los elementos de disponibilidad, accesibilidad y calidad en perjuicio de las víctimas identificadas (Corte IDH, 2023, párr. 213).

El daño a la salud y la falta de atención médica adecuada implicaron también una afectación a la integridad personal y, en algunos casos, la violación al derecho a la vida. En ese sentido, la contaminación ambiental puso en riesgo a los habitantes de La Oroya de contraer enfermedades relacionadas con el cáncer de piel y problemas pulmonares, como las que provocaron la muerte de dos de las víctimas (Corte IDH, 2023, párr. 219).

Asimismo, la Corte IDH advirtió que la exposición a la contaminación ambiental tuvo como consecuencia alteraciones en el estilo de vida de las víctimas identificadas. Estas afectaciones incluyeron que las personas no pudieran salir de sus casas cuando los niveles de contaminación eran muy elevados; no pudieran beber agua de forma segura por la presencia de partículas contaminantes; tuvieran problemas de ansiedad; las ventanas tuvieran que estar cerradas por la presencia de gases en el ambiente; y la actividad de agricultura y ganadería fuera severamente afectada ante los altos niveles de contaminación del suelo, agua y aire. Siendo ello así, se configuró también una violación al derecho a la vida digna (Corte IDH, 2023, párrs. 222 y 223).

Por otro lado, la Corte IDH observó que las víctimas identificadas en el caso sufrieron afectación a su integridad personal, no solo por la contaminación ambiental, el daño a la salud y la falta de respuesta del Estado, sino también como consecuencia de persecuciones y estigmatizaciones que padecieron por su oposición al CMLO. Ello les provocó sufrimientos psicológicos que, incluso, tuvieron repercusiones físicas. En algunos casos, ello provocó el abandono forzado de la localidad (Corte IDH, 2023, párr. 234).

Considerando que algunas de las víctimas eran niños y niñas y que, ante la especial situación de vulnerabilidad que tenían frente a la contaminación ambiental producida por el CMLO el Estado debió haber tomado medidas especiales de protección, concluyó que se configuró una violación a los derechos de la niñez (Corte IDH, 2023, párr. 242).

Es importante señalar también que, al analizar la legislación peruana sobre estándares de calidad ambiental, la Corte IDH encontró que el Estado había modificado regresivamente los estándares de calidad del aire vinculados con el dióxido de azufre en el aire en el año 2017 y que ello no tenía justificación

y que por lo tanto implicaba una violación de las obligaciones internacionales del Estado respecto del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (Corte IDH, 2023, párr. 187).

Finalmente, consideró que los altos niveles de contaminación afectaron el ambiente de la Oroya de tal forma que generaron un riesgo sistémico a la salud, vida e integridad personal, no solo de las víctimas identificadas en el caso sino de todos los habitantes. Siendo ello así, consideró que las acciones y omisiones del Estado configuraron violaciones también a la dimensión colectiva del derecho humano al ambiente sano (Corte IDH, 2023, párr. 179).

6. El derecho humano al ambiente sano en relación con el derecho al acceso a la información y a la participación pública

A los efectos de analizar el derecho al acceso a la información debe considerarse que las actividades y los proyectos que podrían tener impacto ambiental son asuntos de evidente interés público (Corte IDH, 2017, párr. 214). En este sentido, la Corte IDH consideró de interés público, por ejemplo, información sobre actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en el territorio de las comunidades indígenas (Corte IDH, 2012, párr. 230) y el desarrollo de un proyecto de industrialización forestal (Corte IDH, 2006, párr. 73).

La contrapartida de ese derecho es la obligación estatal de garantizar el acceso a la información requerida de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo que la solicita tenga que demostrar un interés específico. Además, implica la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas soliciten la información (Corte IDH, 2023, párr. 145).

Sin embargo, la obligación estatal no se limita a entregar la información requerida, pues incluye también el deber positivo de suministrarla de oficio, de forma tal que los interesados o la población en general pueda tener acceso a conocerla. Esta obligación, conocida como “obligación de transparencia activa”, especialmente en los supuestos en los que la información es relevante para el ejercicio de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud y al ambiente sano, impone a los Estados el deber de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa. Esa información debe ser completa, comprensible, brindarse en un lenguaje accesible, encontrarse actualizada y brindarse de forma que sea efectiva para los distintos sectores de la población (Corte IDH, 2023, párr. 255).

En igual sentido, el artículo 6 del Acuerdo de Escazú –que entró en vigor en 2021– incluye el deber de generar, recopilar, poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible; que esa información sea actualizada periódicamente; que sea reutilizable, procesable y que esté disponible en formatos accesibles.

En el caso que se comenta, la Corte IDH entendió que el Estado tomó medidas claramente insuficientes para lograr un acceso efectivo a la información relacionada con el estado de la calidad del aire y el agua y los riesgos que la contaminación producida por el CMLO implicaba para la salud, la integridad

personal y la vida de las víctimas y de la población en general. Además, notó que dicha información era del conocimiento del Estado, por lo que se encontraba obligado a suministrarla activamente de conformidad con su obligación de transparencia activa. De esta forma, el Estado afectó el derecho a la información contenido en el artículo 13 de la CADH (Corte IDH, 2023, párrs. 255 y 265).

Por otro lado, con relación al derecho de participar en los asuntos públicos, la Corte IDH señaló que el artículo 23.1.a) de la CADH incluye la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante.

Asimismo, sostuvo que en lo que se refiere a la participación pública, el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar al público sobre estas oportunidades de participación. Finalmente, señaló que los mecanismos de participación pública en materia ambiental son variados e incluyen, entre otros, audiencias públicas, la notificación y consultas, participación en procesos de formulación y aplicación de leyes, así como mecanismos de revisión judicial (Corte IDH, 2023, párrs. 231 y 232).

La Corte IDH concluyó que el Estado adoptó medidas insuficientes para la participación efectiva de la población de La Oroya en la toma de decisiones relacionadas con el CMLO. Especialmente, destacó que el Estado debía probar que las escasas medidas adoptadas permitieron a las presuntas víctimas tener una oportunidad efectiva de ser escuchadas y participar en la toma de decisiones respecto a aquellos aspectos sometidos a la participación ciudadana, y cómo es que estos fueron tomados en cuenta por el Estado al momento de decidir sobre su política ambiental respecto del CMLO (Corte IDH, 2023, párr. 260).

Además, advirtió que la ausencia de información constituyó un obstáculo a la efectiva participación política de la población y una violación al derecho al acceso a la información (Corte IDH, 2023, párr. 265).

7. El derecho a acceder a la justicia y los procesos judiciales iniciados por las víctimas

La Corte IDH analizó el principal proceso judicial que se llevó a cabo en las instancias nacionales con relación a los hechos de contaminación ambiental en La Oroya y las investigaciones iniciadas como consecuencia de las denuncias de hostigamiento y persecuciones de los defensores del ambiente sano.

El proceso judicial más importante fue el iniciado a partir de una acción judicial presentada por las víctimas en el año 2002 contra el Ministerio de la Salud y la Dirección General de Salud Ambiental ante el Vigésimo Segundo Juzgado Civil de Lima, solicitando la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente saludable de la población de La Oroya.

Ese proceso tuvo como resultado una sentencia del Tribunal Constitucional, expedida el 12 de mayo de 2006, en la cual se ordenó la implementación de un sistema de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas por plomo; la realización de un diagnóstico de línea base para poder implementar planes de acción para el mejoramiento de la calidad del aire; la declaración del estado de alerta; y la realización de acciones para establecer programas de vigilancia epidemiológica y ambiental (Corte IDH, 2023, párr. 298 y ss.).

Al analizar este proceso, la Corte IDH advirtió que la sentencia del 12 de mayo de 2006 constituyó un recurso idóneo para la protección de los derechos de las presuntas víctimas. Sin embargo, entendió que los órganos estatales correspondientes no cumplieron con las órdenes de la sentencia y que ello acabó generando una violación del artículo 25.2.c) de la CADH (Corte IDH, 2023, párrs. 1275 y 302).

En cuanto a los procesos judiciales por hostigamientos y persecuciones, la Corte IDH prestó atención aquellas denuncias realizadas por integrantes del Movimiento por la Salud en La Oroya, cuyo objetivo era adoptar las medidas que redujeran la contaminación ambiental a niveles acordes con la protección de la salud de la población. Ellos habían sido objeto de represalias orientadas a desalentar las denuncias y cuestionamientos sobre las actividades realizadas por el CMLO (Corte IDH, 2023, párr. 309).

La Corte IDH no dudó en calificar a los integrantes de ese movimiento como defensores y defensoras de los derechos humanos y del medio ambiente. Teniendo en cuenta ello, recordó los principales estándares sobre el tema y, en especial, destacó que el deber de investigar cuando se trata de amenazas y atentados a la integridad y a la vida de los defensores de derechos humanos, “son particularmente graves porque tienen un efecto no sólo individual, sino también colectivo” (Corte IDH, 2023, párr. 303).

En atención a algunas circunstancias del caso, sostuvo que

cuando se efectúen denuncias sobre actos de hostigamiento a personas defensoras de derechos humanos ante instancias estatales que no sean prima facie competentes, éstas no pueden omitir la realización de acciones encaminadas a dar cauce a dichas denuncias poniéndolas en conocimiento del órgano competente y orientando a las presuntas víctimas sobre la forma de proceder. Lo anterior resulta especialmente pertinente en casos donde existen elementos que muestren que la falta de actuación podría comprometer la vida e integridad personal de las personas defensoras de derechos humanos (Corte IDH, 2023, párr. 317).

Considerando que las denuncias no generaron las investigaciones necesarias, la Corte IDH consideró que en esos procesos se violaron los artículos 8 y 25 de la CADH por parte del Estado peruano.

Finalmente, recordó que en los países de la región se observa un número creciente de denuncias de amenazas, actos de violencia y asesinatos de ambientalistas con motivo de su labor (Corte IDH, 2023, párr. 306).

8. Las reparaciones

De acuerdo con todo lo expuesto, la Corte IDH ordenó una serie de reparaciones que merecen ser comentadas.

Con respecto a las personas identificadas como víctimas, el Estado deberá indemnizarlas (Corte IDH, 2023, párr. 338). Además, deberá llevar adelante las investigaciones necesarias para determinar las responsabilidades de funcionarios o terceros respecto de la contaminación ambiental producida en La Oroya (Corte IDH, 2023, párr. 328).

A los fines de restituir el derecho al ambiente sano, deberá establecer un plan de acción para remediar los daños ambientales, lo que debe incluir un diagnóstico de línea base para determinar el estado de la contaminación en el aire, suelo y agua (Corte IDH, 2023, párr. 333). Asimismo, tendrá que diseñar e implementar un plan de compensación ambiental aplicable al ecosistema altoandino de La Oroya a efectos de que las operaciones del CMLO incluyan un compromiso ambiental de recuperación integral del ecosistema (Corte IDH, 2023, párr. 351).

Respecto de la afectación al derecho a la salud de la comunidad de La Oroya, la Corte IDH resolvió que el Estado tendrá que garantizar que los habitantes que sufran enfermedades relacionadas con la actividad minero-metalúrgica cuenten con una atención médica gratuita que incluya el tratamiento médico, psicológico y psiquiátrico en la misma localidad. En los casos que las personas deban trasladarse a otras localidades para contar con esa atención, deberá garantizar traslado, hospedaje y alimentación; para ello deberá crearse un Fondo de Asistencia cuya administración deberá tener participación ciudadana. Para prevenir nuevos impactos a la salud, el Estado deberá garantizar un sistema de monitoreo y alerta respecto de la calidad del aire, suelo y agua y mecanismos adecuados para que las personas tengan acceso rápido a la información y a las consecuencias que podrían tener (Corte IDH, 2023, párr. 347-349).

El Estado deberá elaborar un plan para la reubicación de aquellos habitantes de La Oroya que deseen ser reubicados en otra ciudad (Corte IDH, 2023, párr. 355).

Adicionalmente, deberá tomar medidas de prevención con relación a la actividad minero-metalúrgica que trascienden La Oroya, pues deberá implementar un sistema de información que contenga datos sobre la calidad del aire y agua en todas las zonas del Perú donde exista esa actividad (Corte IDH, 2023, párr. 354). Tendrá que compatibilizar la normativa que define los estándares de calidad del aire con los máximos necesarios para la protección del medio ambiente y salud y deberá implementar una capacitación permanente en materia ambiental para funcionarios judiciales y administrativos que trabajan en las mencionadas actividades (Corte IDH, 2023, párrs. 346 y 353).

Por último, el Estado deberá garantizar que las empresas que ejecuten operaciones mineras o metalúrgicas atiendan los “Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas”. En ese sentido, deberá realizar las acciones necesarias para que la aprobación de instrumentos de gestión ambiental aplicables a proyectos mineros incorpore como un compromiso ambiental explícito,

la protección de derechos humanos, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano (Corte IDH, 2023, párr. 352).

9. Conclusión

En el caso que aquí se comenta, la Corte IDH demostró una vez su vocación de ampliar, en forma permanente y progresiva, la protección de los derechos humanos de los habitantes de nuestra región. Para ella, la CADH es un instrumento vivo que debe interpretarse siempre de acuerdo a las necesidades que los nuevos tiempos imponen. Por eso, entiende que los problemas ambientales están en el ámbito de su competencia.

La ineficacia del derecho ambiental internacional, a pesar de los esfuerzos hechos desde la Conferencia de Estocolmo celebrada en 1972, sin dudas presionó al derecho internacional de los derechos humanos a intervenir en los problemas ambientales. La Corte IDH no escapó a ello y en la Opinión Consultiva 23/17, afirmó que la degradación ambiental afecta el goce y el ejercicio de todos los derechos humanos, especialmente de los grupos especialmente vulnerables.

Sin embargo, la preocupación del tribunal y su voluntad de avanzar con contundencia la llevó a afirmar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no solo protege a los seres humanos contra la degradación ambiental, también protege a los componentes del ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de riesgo a las personas individuales. La naturaleza está protegida no solo por su utilidad o efectos respecto de los seres humanos, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta.

En línea con esa mirada, es importante resaltar que para resolver los problemas ambientales, en primer lugar, es necesario romper con la mirada antropocéntrica que cree que todo lo que está en el planeta está a disposición del ser humano para ser usado y desechado de acuerdo a sus caprichos. Es decir, es necesario romper con la falsa separación entre los seres humanos y el resto de los seres vivos y entender y asimilar que todos somos parte de un mismo sistema y que cada una de esas partes está interrelacionada con las otras a tal punto que se necesitan recíprocamente para vivir.

Ahora bien, también hay que entender que las modificaciones negativas del sistema en el cual estamos insertos, si bien afectan a los seres humanos como especie, afectan con mayor intensidad a los grupos especialmente vulnerables. Ello es así porque no todas las personas sufren de igual manera ante la degradación ambiental. La Corte IDH tampoco quiso dejar pasar ello y lo destacó en los tres pronunciamientos que se han mencionado.

Siendo ello así, es posible afirmar que la profundización de los problemas ambientales acaba por profundizar las desigualdades sociales ya existentes. Por eso, resulta más completo y sincero hablar de problemas socioambientales.

En el caso *Habitantes de La Oroya*, además de volver a remarcar todas esas afirmaciones, la Corte fijó estándares específicos sobre violaciones a derechos humanos cometidas en el contexto de hechos de contaminación ambiental. Siempre entendiendo que todos los derechos humanos se ejercen y gozan en forma interrelacionada, sostuvo que la violación al derecho al ambiente sano como consecuencia de la contaminación estaba relacionada directamente con la violación a los derechos a la salud, a la integridad personal, a la vida, al acceso a la información y la participación política.

Asimismo, a pesar de que en el Informe de Fondo, la CIDH había identificado únicamente a 80 personas individuales, la Corte IDH no encontró obstáculo para resolver que el derecho al ambiente sano se había afectado en su dimensión colectiva. Debe aclararse que no afirmó que la comunidad de La Oroya era víctima en tanto sujeto colectivo, pero sí parece haber dejado abierta la posibilidad para hacerlo en próximos pronunciamientos.

El caso deja muchos aportes también respecto de las obligaciones de prevención que tienen los Estados frente al derecho al agua y al derecho al aire limpio, a los cuales la Corte IDH consideró parte sustancial del derecho al ambiente sano.

Puntualmente, con relación a las afectaciones al derecho a la salud por contaminación ambiental, hizo una importante aclaración sobre la atribución de responsabilidad al Estado que debe resaltarse. En estos casos, para establecer la responsabilidad estatal por afectaciones al derecho a la salud, resulta suficiente establecer que el Estado permitió la existencia de niveles de contaminación que pusieran en riesgo significativo la salud de las personas y que efectivamente las personas estuvieron expuestas a la contaminación ambiental, de forma tal que su salud estuvo en riesgo. En todo caso, en estos supuestos le correspondería al Estado demostrar que no fue responsable por la existencia de altos niveles de contaminación y que esta no constituía un riesgo significativo para las personas.

También el caso le permitió profundizar sobre las obligaciones de prevención que tienen los Estados con relación a las actividades de empresas privadas. Sobre ello, mencionó que los principios “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos” son fundamentales en la determinación del alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados y las empresas. En ese sentido, consideró que los Estados están obligados a adoptar medidas destinadas a que las empresas cuenten con políticas apropiadas para la protección de los derechos humanos y para identificar, prevenir, corregir y reparar violaciones a los derechos humanos.

Con relación al acceso a la información y a la participación pública en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, la Corte IDH destacó que los Estados deben demostrar, no solo haber abierto instancias de participación reales, sino también haber escuchado y tenido en cuenta los aportes hechos por las personas.

Finalmente, volvió a resaltar la importancia de la protección de las defensoras y defensores del medio ambiente y lo hizo recordando el número creciente de denuncias de amenazas, actos de violencia y asesinatos de ambientalistas con motivo de su labor en nuestra región.

En definitiva, el Caso Habitantes de La Oroya es una muestra más de que el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos está a la altura de lo que las condiciones de vida actuales exigen a los sistemas jurídicos.

Para terminar, siempre es valioso recordar que la importancia de estudiar y comprender los estándares de protección que la Corte IDH fija en su jurisprudencia radica, entre otras cosas, en que deberán ser aplicados por los tribunales nacionales de los Estados parte de la CADH.

Referencias bibliográficas

CIJ. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*. Judgment of 25 September 1997.

CIJ. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment of 20 April 2010.

Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192.

Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23.

Corte IDH. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400.

Corte IDH. *Caso Habitantes de La Oroya Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 511.